С 2002 г. журнал «Государственная служба» входит в перечень периодических научных и научно-технических изданий, в которых ВАК рекомендует публиковать основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Материалы диссертационных исследований рецензируются экспертами РАГС. Журнал включен в систему Российского индекса научного цитирования.

**Рекомендации авторам размещены на сайте редакции: www.mgs.rags.ru**

**Просим направлять материалы по электронному адресу: mgs@ur.rags.ru**

**Информация о конкурсе аспирантских работ 2011 года размещена на с. 117.**

**Статьи публикуются под знаком**



конкурс аспирантских работ

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: КОРРЕЛЯЦИЯ ЛЕГИТИМНОСТИ

**Александр ШКРЕДОВ**

**аспирант кафедры политологии и политического управления РАГС**

В исследованиях настроений общественности по поводу различных явлений социальной жизни мониторинг отношения общества к первым лицам государства особенно популярен. Рейтинги первых лиц государства, как отмечает президент Фонда «Общественное мнение» А. Ослон, всегда колеблются. Динамика не остается без внимания средств массовой информации, которые обосновывают их событиями, происходящими в стране и мире. В качестве примера он приводит всплеск внимания прессы к колебаниям рейтингов в период аномальной жары и пожаров в России 2010 г. Выражая категорическое несогласие с тем, что настроения масс связаны со стихийными бедствиями и будут проецироваться на рейтинги первых лиц государства, А. Ослон заявил: «Если у меня, скажем, там, где я живу, плохо с транспортом, плохие дороги или проблемы с жильем или с медициной, то это претензии к местным руководителям. Если речь идет про развитие страны, про успешность или неуспешность, про позиции в мире, про то, что называется национальным самосознанием, да, здесь процессы прописываются и коррелируются с первыми лицами» [1].

Таким образом, в основе колебания рейтингов лежат конкретные основания, и они не стихийны. Кроме того, эти основания можно разделить на две группы – те, которые оказывают влияние на первых лиц, а по сути, и политическую систему, и те, которые не выходят за рамки территориального образования. Например, претензии у населения конкретной территории к транспорту, медицине, дорогам и прочему являются проблемой данной административно-территориальной единицы страны и, по логике вещей, не оказывают влияния на одобрение населением действий верховной власти в целом.

Проблема дисфункций бюрократической системы в России приобрела характер угрозы динамической устойчивости политической системы страны. Так, среди мер по устранению 14 проблем государственной политики «усиление борьбы со своеволием бюрократии» стоит на первом месте [2]. Эта угроза оказывает воздействие на легитимность власти, с периодическими изменениями рейтингов в ту или иную сторону за счет побед или поражений в борьбе с дисфункциями бюрократической системы.

Вопиющие события в станице Кущевская показали, что проблема коррумпированности местных чиновников не является «головной болью» власти только этого населенного пункта. Реакция руководства страны или Краснодарского края – наглядное тому подтверждение: коренное изменение Д. Медведев взял под личный контроль.

Особое значение в русле данных рассуждений имеет и отставка мэра Москвы Ю. Лужкова, с которым связано множество коррупционных скандалов. На фоне инициированного Президентом России целого ряда мер по борьбе с коррупцией они не могли не скомпрометировать власть в глазах общественности. В таких условиях решение Д. Медведева об отставке Ю. Лужкова по причине утраты доверия закономерно. Негативное отношение населения к коррупционной деятельности чиновничества побуждает власть к решительным действиям с целью сохранения не юридической, а общественно-политической легитимности. Показателем ее состояния и являются колебания рейтингов первых лиц и институтов власти, данные которых представляют различные центры исследований общественного мнения.

Проведенное нами исследование показало, что наибольшее число респондентов (73,3% – суммарно по вариантам ответов «да» и «скорее да, чем нет») отмечает необходимость дополнительных усилий со стороны высшей государственной власти России для улучшения отношения общества к государственной службе.

Эта сложная проблема нуждается в системном рассмотрении. В этой связи актуально будет обратиться к подходу политолога О. Шаброва, исследующего легитимность власти по трем основным направлениям – персональной, структурной и идеологической [3]. Каждый конкретный факт взаимодействия гражданина и государственного служащего, а также влияние СМИ порож-

дает отношение к системе государственной службы, либо легитимирующее, либо делегитимирующее власть. Это отношение в разной степени проецируется на все три уровня государственной власти. Можно с большой долей уверенности утверждать, что патернализм, корни которого находятся далеко в историческом пошлом российской политической культуры, вера в справедливого царя (главу государства), который в ответе за все происходящее, так как стоит над всеми в иерархии власти и обладает лишь ему данной возможностью оказывать общеобязательное воздействие, наряду с высокой персонификацией власти оказывают сильное влияние на отношение общества к государственной службе, следовательно, и на легитимность государственной власти в России.

Учитывая эти особенности национального характера, можно утверждать, что отношение общества к государственной службе будет наиболее сильным образом проецироваться именно на первые лица государства, или, иными словами, на персональный уровень легитимности власти. Так, говоря об институализировавшейся коррупции в современной России на примере ситуации с массовыми беспорядками в Москве, вызванными подкупом следствия по делу об убийстве футбольного фаната, С. Мирзоев отмечает, что «участники акций требовали объяснений от высших лиц государства, обнаружив перехват власти коррумпированными милиционерами и следователями, их неспособность раскрыть преступление» [4].

В условиях российской действительности крайне важное значение придается роли конкретной личности во власти. С этим согласны многие современные исследователи. «С персонификацией власти связано специфическое отношение россиян к закону… В России закон не имеет силы, если он не освящен личностью конкретного человека и не воплощен его волей» [5]. Данное утверждение вполне обоснованно можно распространить и на исследуемое явление, утверждая, что произвол и прочие дисфункции бюрократических структур невозможно взять под контроль законами и иными мерами, если они не будут подкреплены волей первого лица государства.

Естественно, что в таких условиях ответственность данного человека перед обществом за конкретные факты взаимодействия общества и государственных служащих сильно возрастает. Отсюда следует вывод, что отношение общества к государственной службе будет оказывать влияние на персональную легитимность власти, причем самым непосредственным образом.

Учтен этот факт и самим Д. Медведевым, который в своем Послании Федеральному Собранию 2010 г. прямо говорит о связи легитимности государственного служащего и легитимности государственной власти в сознании граждан, а также требует обратить на эти моменты особое внимание. «Для гражданина ведь государство – это чиновник, к которому он пришел на прием… Деятельность всех должных лиц не должна дискредитировать государство». А с учетом специфики российской ментальности можно добавить, что в глазах общества государство – это в первую очередь Президент.

Вывод подкреплен результатами анализа данных социологического исследования, проведенного в октябре 2010 г. в городе Чебоксары Чувашской Республики (выборка 1000 человек в возрасте от 15 лет и старше, контролировались параметры: пол, возраст, уровень образования). В качестве инструментария выбран метод определения взаимосвязи на основании расчета коэффициента корреляции (γ), позволяющего определить степень статистической зависимости исследуемых показателей. Коэффициент рассчитывался автором с использованием программного пакета SPSS Statistics 17.0.

В результате выявлена статистически значимая зависимость между отношением общества к государственной службе и одобрением деятельности Д. Медведева (коэффициент корреляции γ=0,69 (при погрешности P=0%), при максимальном значении γ=1).

В добавление к приведенным выше доводам можно отметить и тот факт, что в условиях, когда народ не может оказывать непосредственного влияния на своеволие чиновников, именно глава государства, как властное лицо, должен принимать категоричные решения. Как показывает практика публичных отставок должностных лиц Д. Медведевым, так оно и происходит. В силу этого важно упомянуть и о концепте «действенности» как возможности оказывать общеобязательные властные воздействия: он тесно связан с персонификацией власти и усиливает связь персональной легитимности власти и конкретных действий или бездействий как в целом, так и по улучшению отношения общества к государственной службе. Данные социологического исследования подтверждают тот факт, что, по мнению населения, именно Президент России наиболее эффективно способен контролировать деятельность государственной службы (так считают 75,4% респондентов), что налагает на него большую ответственность в данном вопросе.

В силу влияния отмеченной выше персонификации власти, а также идеализации некоторых ее институтов легитимность государственной службы будет меньшим образом передаваться на структурный уровень. Об этом можно утверждать, опираясь на выводы, приводимые Н. Романович, основанные на анализе ежемесячных социологических исследований, проводимых Институтом общественного мнения «Квалитас». Она пишет, что «режим персонификации власти определяет воззрения населения на различные органы власти и отражается в оценках их деятельности» [5, с.14]. Данное утверждение явно подтверждает тот факт, что для россиян более значима персональная легитимность власти и именно она более подвержена колебаниям под влиянием различных фактов социальной жизни общества. Следовательно, и легитимность государственной службы будет проецироваться в большей степени на персональный уровень, чем на структурный.

Высокая степень идеализации институтов государственной власти также обеспечивает структурную легитимность меньшей подверженностью изменениям в зависимости от отношения общества к государственной службе, по сравнению с тем, например, как это было при ротации первых лиц государства в 2008 г.

С учетом концепта «действенности» на структурном уровне легитимности власти институт президентства наряду с институтом правительства будут в наибольшей степени коррелировать с отношением общества к государственной службе, нежели институты представительной власти. Так, обладая, по мнению народа, возможностью непосредственно воздействовать на государственную службу и неся за это ответственность, именно легитимность этих двух институтов будет в большей степени зависеть от социально-политической легитимности государственной службы. Н. Романович заключает, что «именно исполнительная власть ассоциируется во взглядах общества с “настоящей властью”» [5, с.14], в то время как представители законодательной власти лишь доносят до реальной власти беды и просьбы граждан.

Эти данные полностью подтверждают и результаты проведенного автором исследования. Наибольший коэффициент корреляции (γ=0,49) с отношением общества к государственной службе в целом наблюдается по институту президента; незначительно меньшим показателем корреляции (γ=0,46) – по институту правительства. По институтам представительной власти была выявлена менее значительная корреляция, хотя и находилась на величине, при которой следует считать ее значимой.

Рассматривая специфику проекции легитимности государственной службы на идеологическую легитимность государственной власти, важно обратить внимание на одну особенность. Как отмечает О. Шабров, «для России характерно сегодня отсутствие общепризнанных идеологических ценностей» [6] (заметим, что ситуация мало изменилась по сравнению с 1995 г., к которому относится данное высказывание).

Тем не менее необходимо отметить, что

курс, выбранный властью на модернизацию общественной и хозяйственной жизни в числе прочих крупных политических целей, – идеологический. При таком подходе проекция легитимности государственной службы на идеологическую легитимность власти объясняется тем, что система государственной службы, как исполнительный аппарат власти, является инструментом реализации поставленных политических целей. Негативное отношение к государственным служащим, проявляющееся, в частности, в признании их неэффективности, может наложить свой отпечаток и на успех принятого властью политического курса развития страны.

Однако в действительности эта корреляция в полной мере не прослеживается. Отношение общества к государственной службе будет наименьшим образом передаваться на идеологический уровень легитимности власти, тем более в силу указанной выше высокой степени персонификации власти с одной стороны, и слабого представления граждан об идеологических ценностях – с другой.

Эти утверждения подтверждаются данными проведенного нами исследования. Анализ показал, что легитимность государственной службы коррелирует с одобрением курса реформ федеральной власти на модернизацию России с показателем $\gamma = 0{,}37$, с одобрением реформы МВД $\gamma = 0{,}31$.

Основываясь на приведенных выше суждениях, подкрепленных социологическими исследованиями, можно сделать вывод о том, что в современной России прослеживается явная связь между легитимностью государственной службы и легитимностью государственной власти. При этом, как уже было отмечено, наибольшая корреляция наблюдается именно с персональной легитимностью власти.

**Литература**


1. *Ослон А.А.* Вся эта ситуация с рейтингами чисто медийная // Кремль.org. URL: http://www.kreml.org/interview/252221937 Дата обращения: 13.08.2010.
2. *Шереги Ф.Э.* Ретроспектива политической жизни России (2000-е годы). Статья четвертая. Россияне об актуальных проблемах в 2006 году // Официальный сайт ИС РАН. 2010. URL:http://www.isras.ru/publ.html?id=1946.
3. *Шабров О.Ф.* Легитимность политической власти как фактор ее эффективности // Тезисы докладов. IV Всероссийский конгресс политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке». Москва, 20-22 октября 2006. М.: Российская ассоциация политической науки, 2006.
4. *Мирзоев С.Б.* Институциональная коррупция и реформы. Некоторые итоги десятилетия // Кремль.org. URL:http://www.kreml.org/opinions/264118522, Дата обращения: 29.12.2010.
5. *Романович Н.А.* К вопросу о персонификации власти в России // Власть. 2009. № 9. С.13-16.
6. *Шабров О.Ф.* Политическая элита и общество // Реформа. 1995. № 4. С.11-12.


# СВЯЗИ С ПРАВИТЕЛЬСТВОМ: УСЛОВИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ GR


**Нино ПОЧХУА**

**аспирантка социологического факультета, преподаватель факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова**


Одной из приоритетных задач развития современного российского социума необходимо считать формирование «общества соучастия», или «активного общества», отличительной особенностью которого является вовлечение основных организаций, движений и групп, составляющих инфраструктуру гражданского общества, в процессе выработки и реализации государственной политики. В рамках «общества соучастия» происходит переплетение государственного и частного секторов, сотрудничество представителей государственных и частных организаций на национальном, региональном и местном уровнях. При этом институты гражданского общества непосредственно не участвуют в политическом процессе, а воздействуют на него косвенным образом [1, с.43]. Одним из наиболее действенных инструментов такого опосредованного воздействия бизнеса и общественных организаций на органы государственной власти в последние годы выступает система GR-коммуникации.

Связи с правительством (GR) (от англ. – Government Relations) принято обозначать как деятельность по выстраиванию отношений между различными общественными группами (прежде всего бизнес-структурами и общественными организациями) и государственной властью. При этом данная деятельность включает в себя сбор и обработку информации о функционировании органов государственной власти, подготовку и распространение информации о позициях представляемых общественных групп и – как итог – влияние на процессы принятия политических и административных решений [2, с.362-363]. При этом необходимо оговориться, что слово «правительство» в данном контексте обозначает не только исполнительную власть, а всю систему государственного управления, которая включает все ветви государственной и муниципальной власти.

Возникновение связей с правительством (GR) как сферы социального взаимодействия в условиях современного российского общества объясняются двумя взаимосвязанными процессами. Во-первых, усложнением внутренней структуры общества (социальная дифференциация, специализация и т. д.), сопровождающимся выявлением множества партикулярных интересов и формированием на их основе различных групп интересов. Во-вторых, забюрократизированностью современной российской властной системы как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях, что негативным образом сказывается на деятельности подавляющего большинства общественных групп [3, с.238].

Социальное значение института связей с правительством (GR) заключается в том, что он, дополняя традиционные для российской репрезентативной демократии системы территориального и партийного представительства, способствует вовлечению в процессы выработки и принятия политических решений всего множества самых разнообразных общественных групп интересов, что обеспечивает формирование гармоничной и максимально сбалансированной государственной политики [3, с.238].

Важнейшим источником проблемности связей с правительством (GR) на современном этапе является недостаточная эффективность взаимодействия власти, бизнеса и общественных организаций. Основная причина заключается в отсутствии работоспособной схемы, в рамках которой